



Förordning om inrättande av en samarbetsplattform för gemensamma utredningsgrupper

Justitiedepartementet

2022-01-21

Dokumentbeteckning

COM(2021) 756 final

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en samarbetsplattform för gemensamma utredningsgrupper och om ändring av förordning (EU) 2018/1726

Sammanfattning

Idag saknas ett digitalt verktyg genom vilket aktörerna i en gemensam utredningsgrupp på ett säkert och effektivt sätt kan kommunicera och utbyta digital information och bevisning. För att säkerställa att gemensamma utredningsgrupper även fortsatt är ett effektivt verktyg i kampen mot gränsöverskridande brottslighet föreslår kommissionen att en EU-gemensam samarbetsplattform ska inrättas som ska kunna användas som ett verktyg till stöd för aktörerna i gruppen.

I förslaget till förordning slås de grundläggande principerna fast för samarbetsplattformens funktioner, användning och utformning. Om medlemmarna i en gemensam utredningsgrupp väljer att använda sig av plattformen kommer en separat samarbetsyta att skapas som gruppen kan använda sig av för att bl.a. kunna planera arbetet och kommunicera på ett säkert sätt. Aktörerna kommer att kunna nå plattformen genom inloggning via internet från t.ex. mobil eller dator. Plattformen kommer inte att kopplas samman med de ärendehanteringssystem som respektive medlemsstats myndigheter använder sig av. Utformningen, den tekniska förvaltningen och det tekniska underhållet av plattformen ska hanteras av eu-LISA.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag om inrättandet av en EU-gemensam samarbetsplattform i syfte att effektivisera det redan existerande samarbete som sker inom ramen för en gemensam utredningsgrupp. En sådan plattform bör innehålla funktioner som möjliggör för bl.a. säker digital kom-

munikation och säkert överförande av information och bevisning mellan utredningsgruppens aktörer. Det ska vara frivilligt för myndigheterna att använda sig av plattformen och den ska inte kopplas samman med de nationella myndigheternas ärendehanteringssystem. Regeringen anser att eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader ska finansieras genom omprioriteringar av medel inom beslutade ramar i den fleråriga budgetramen (MFF). Eventuellt ökade kostnader på statsbudgeten ska finansieras inom befintliga ramar inom berörda utgiftsområden.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Behovet av att inrätta en särskild samarbetsplattform som kan fungera som ett stöd för aktörer i en gemensam utredningsgrupp lyftes fram av JIT-nätverket vid Eurojust i en rapport från 2018. I den av kommissionen beställda studien om gränsöverskridande digitala straffrättsliga förfaranden från den 4 juni 2020 lyftes frågan återigen fram och en rekommendation lämnades om att en sådan samarbetsplattform bör inrättas. Den 13 oktober 2020 antog rådet slutsatser om *Tillgång till rättslig prövning - att ta tillvara de möjligheter som digitaliseringen erbjuder* i vilka rådet uppmanade kommissionen att utarbeta en övergripande EU-strategi för digitalisering av rättsväsendet före slutet av 2020. I kommissionens meddelande *Digitalisering av rättskipningen i Europeiska unionen – En verktygslåda med möjligheter* från den 2 december 2020 (COM (2020) 710) annonserade kommissionen sina planer på att bl.a. föreslå lagstiftning för inrättande av en särskild samarbetsplattform som skulle kunna användas till stöd i en gemensam utredningsgrupp.

Förslaget presenterades den 1 december 2021.

1.2 Förslagets innehåll

En gemensam utredningsgrupp kan inrättas av myndigheter från två eller flera stater när de ser ett behov av att samordna och vidta gemensamma brottsutredande åtgärder i gränsöverskridande brottsutredningar. Sådana grupper inrättas framförallt i utredningar som rör mer komplex och allvarlig brottslighet. Att inrätta och delta i en gemensam utredningsgrupp har visat sig vara ett mycket effektivt verktyg för de brottsbekämpande myndigheterna i gränsöverskridande brottsutredningar. Svenska myndigheter deltar med stor regelbundenhet i sådana grupper tillsammans med myndigheter från andra medlemsstater. I en gemensam utredningsgrupp kan också representanter från tredje länder ingå och aktörer som t.ex. Eurojust, Europol, Eppo och OLAF.

Kommissionens förslag går ut på att inrätta en EU-gemensam samarbetsplattform som kan användas som ett stöd i samarbetet mellan aktörer i en sådan

gemensam utredningsgrupp som inrättas med stöd av artikel 13 i konventionen, upprättad av rådet på grundval av artikel 34 i Fördraget om Europeiska unionen, om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater eller rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om gemensamma utredningsgrupper.

I förordningen slås de grundläggande principerna för samarbetsplattformens funktioner, användning och utformning fast. För att bestämma den närmare tekniska utvecklingen av plattformen föreslås kommissionen kunna anta genomförandeakter. Eu-LISA föreslås få i uppdrag att närmare utforma plattformen och även sköta den tekniska förvaltningen av den. Vid utformningen av plattformen ska eu-LISA försäkra teknisk interoperabilitet med SIENA som är det säkra system för utbyte av information som finns inrättat hos Europol.

1.2.1 Tillgång till plattformen och skapandet av en samarbetsyta

När en gemensam utredningsgrupp inrättas enligt EU-rätten kommer medlemmarna att kunna välja om de till stöd för sitt arbete vill använda sig av den gemensamma samarbetsplattformen. Om de väljer att använda sig av plattformen ska eu-LISA skapa en särskild samarbetsyta på plattformen och ge den administratör som medlemmarna för gruppen har utsett tillgång till ytan. Administratören ansvarar sedan för att ge aktörerna i gruppen tillgång till samarbetsytan. Administratören ska kunna begränsa användarnas tillgång till endast viss information om så bedöms behövt. Ytan kommer att finnas tillgänglig så länge den gemensamma utredningsgruppens arbete pågår. Det ska inte finnas någon möjlighet att koppla ihop olika utredningsgrupps samarbetsytor med varandra eller på något annat sätt komma åt information som ligger på en annan utredningsgrupps samarbetsyta. Eu-LISA kommer inte ha tillgång till innehållet på utredningsgruppernas samarbetsytor.

Kommissionens förslag innebär att samtliga aktörer i en gemensam utredningsgrupp ska kunna få tillgång till samarbetsytan på plattformen. Det innebär alltså att även myndigheter från tredje land ska kunna få sådan tillgång när de deltar i en gemensam utredningsgrupp som är inrättad enligt EU-rätten. För att försäkra att respekt för grundläggande rättigheter, inklusive skydd för personuppgifter, kan upprätthållas måste administratören göra en analys av om det står i överensstämmelse med gällande rätt, inklusive EU:s dataskyddsregler, att ge representanter från tredjeland sådan tillgång.

1.2.2 Plattformens huvudsakliga funktioner

På plattformen föreslås ett antal funktioner som aktörerna i den gemensamma utredningsgruppen kan dra nytta av under sitt arbete. Det ska finnas en möjlighet att dela information och bevisning mellan samtliga – eller enbart vissa – aktörer i gruppen. I syfte att öka spårbarheten av den bevisning som delas via plattformen föreslås en mekanism som loggar vem som har gjort vad och när avseende den bevisning som laddas upp. Andra viktiga funktio-

ner är olika verktyg för säker elektronisk kommunikation. Detta inkluderar ett chattverktyg, en form av säker e-post och möjlighet till audio- eller videokonferens.

I syfte att underlätta den gemensamma dagliga ledningen av en gemensam utredningsgrupp föreslås även funktioner som tar sikte på olika administrativa och finansiella processer, bl.a. planering och koordinering av parallella aktiviteter och koordinering med tredjeland.

1.2.3 Tekniska och säkerhetsrelaterade frågor samt dataskydd

Plattformen kommer att nås via inloggning från internet från t.ex. en dator eller mobiltelefon. Den kommer inte att kopplas ihop med de ärendehanteringssystem som myndigheterna använder i sina respektive medlemsstater utan kommer att vara en fristående applikation. All data som överförs och lagras på plattformen kommer att vara krypterad med hjälp av en robust end-to-end-kryptering. För att garantera att enbart behöriga aktörer ges tillgång till plattformen och samarbetsytan ska det finnas ett flerstegsförfarande för identifiering i samband med inloggning. Plattformen ska göras tillgänglig på alla EU-språk.

Från ett tekniskt perspektiv kommer plattformen att vara uppdelad i två olika delar. Den första delen kommer vara ett centraliserat informationssystem, vilket kommer att möjliggöra för tillfällig central lagring av operativa data och icke-operativa data. Operativa data, dvs. information och bevisning som processas på plattformen, kommer endast att kunna lagras under en kortare period. Så snart den har laddats ned av alla mottagare kommer den att raderas. Om informationen inte laddas ned inom fyra veckor kommer den automatiskt att raderas. Icke-operativa data, dvs. administrativa data som processas på plattformen, kommer att lagras centralt till dess att utvärderingen har avslutats, dock som längst i fem år. Den andra delen av plattformen rör den mjukvara som möjliggör kommunikation via plattformen. Där kommer lagring av data att ske lokalt på användarens enhet.

När plattformen ska användas kommer personuppgifter att behöva processas. I förslaget finns särskilda bestämmelser som tar sikte på att försäkra överensstämmelse med EU:s dataskyddreglering. Bl.a. följer att varje aktör som deltar i en gemensam utredningsgrupp som använder plattformen måste utse en personuppgiftsansvarig. Som framgår ovan kommer den information och bevisning som kan laddas upp på plattformen endast att finnas lagrad där under en mycket kort tid, och enbart av tekniska skäl. Utbytet av data kommer därtill enbart att ske för det skäl för vilket den har samlats in. Om uppgifter ska delas med tredjeland krävs att det finns en rättslig grund för det i unionsrätten eller enligt medlemsstaternas nationella rätt.

Bestämmelser om gemensamma utredningsgrupper finns i lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar och förordningen (2003:1176) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar. Därigenom har Sverige genomfört artikel 13 i konventionen, upprättad av rådet på grundval av artikel 34 i Fördraget om Europeiska unionen, om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater och rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om gemensamma utredningsgrupper.

Den föreslagna förordningens bestämmelser tar inte sikte på hur myndigheters samarbete i en gemensam utredningsgrupp ska bedrivas utan gäller enbart förslag på vilka grundläggande principer som ska gälla för en EU-gemensam samarbetsplattform som ska kunna användas för att stödja arbetet i en sådan utredningsgrupp. Några förslag till ändringar i ovan nämnda konvention och rambeslut föreslås inte. Någon motsvarande reglering som den som föreslås i förordningen saknas i svensk rätt. I nuläget är bedömningen att förordningen inte kommer att påverka gällande svensk rätt.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har inte gjort någon konsekvensanalys av förslaget. Detta motiverar kommissionen med att förslaget inte går ut på att ändra de underliggande principerna för samarbetet utan enbart avser att inrätta en teknisk lösning som syftar till att effektivisera och stödja det redan existerande samarbetet. En analys av kostnaderna för det nu aktuella förslaget gjordes i studien om gränsöverskridande digitala straffrättsliga förfaranden som beställdes av kommissionen och presenterades den 4 juni 2020.

1.4.1 Budgetära konsekvenser

Av förslaget följer att kostnaderna för att inrätta en EU-gemensam samarbetsplattform i sin helhet kommer att belasta EU:s budget. Några budgetära konsekvenser ska alltså enligt förslaget inte uppstå i medlemsstaterna. Anslagen för att inrätta plattformen kommer att finansieras inom ramen för Programmet för ett digitalt Europa under arbetsprogrammet 2023–2027.

En engångskostnad på 8,4 miljoner euro beräknas uppstå för eu-LISA:s utvecklande av plattformen. Därtill beräknar kommissionen att eu-LISA kommer att ha en löpande kostnad för tekniskt underhåll av plattformen om 1,7 miljoner euro årligen. Därtill behöver ytterligare tio tjänster inrättas hos eu-LISA.

Det kommer även att krävas tekniska anpassningar av de it-system som finns hos Eurojust för vilka en engångskostnad beräknas uppstå för Eurojust om 250 000 euro. En löpande kostnad för att underhålla de it-system som finns hos Eurojust kommer att uppstå och för det kommer inrättande av ytterligare en tjänst att krävas hos Eurojust. Det kommer vidare att krävas ytterligare två

Konsekvensanalys på nationell nivå

Som anges ovan framgår av förslaget att kostnaderna för att inrätta samarbetsplattformen ska belasta EU:s budget. Det kan dock inte uteslutas att ett visst anpassningsarbete kan finnas för de svenska myndigheterna när plattformen väl finns på plats, t.ex. för att kunna utbilda eller på annat sätt ge medarbetare stöd i användandet av plattformen. Om ökade kostnader på statsbudgeten skulle uppstå ska dessa finansieras inom befintliga ramar inom berörda utgiftsområden.

1.4.2 Övriga konsekvenser

Att inrätta en EU-gemensam samarbetsplattform med funktioner som möjliggör för säker kommunikation och möjligheter att dela information bör leda till att myndigheternas samarbete inom ramen för en gemensam utredningsgrupp effektiviseras och förbättras. Genom att använda plattformen kommer informationsflödet mellan aktörerna att kunna snabbas på vilket både bör kunna spara tid och pengar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Att inrätta en gemensam utredningsgrupp mellan två eller flera stater är ett mycket effektivt verktyg i kampen mot den gränsöverskridande brottsligheten. Regeringen välkomnar kommissionens förslag om inrättandet av en EU-gemensam samarbetsplattform i syfte att effektivisera det redan existerande samarbete som sker inom ramen för en gemensam utredningsgrupp. En sådan plattform bör innehålla funktioner som möjliggör för bl.a. säker digital kommunikation och säkert överförande av information och bevisning mellan utredningsgruppens aktörer. Det ska vara frivilligt för myndigheterna att använda sig av plattformen och den ska inte kopplas samman med de nationella myndigheternas ärendehanteringssystem.

Eu-LISA spelar en central roll i informationshanteringen och informationsutbytet på området för gränskontroll och inre säkerhet. Regeringen välkomnar därför kommissionens förslag om att eu-LISA ska utses att utveckla och ansvara för underhållet av samarbetsplattformen. Sverige bör bevaka att detta uppdrag till eu-LISA inte leder till att andra prioriterade uppgifter som redan ligger på eu-LISA inte kan utföras.

Regeringen anser att eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader ska finansieras genom omprioriteringar av medel inom beslutade ramar i den fleråriga budgetramen (MFF). Eventuellt ökade kostnader på

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionen uppger i sitt förslagsunderlag att alla medlemsstater som yttrat sig under konsultationerna har uttryckt sig positivt kring kommissionens initiativ till att inrätta en EU-gemensam samarbetsplattform som kan användas som ett stöd för en gemensam utredningsgrupp.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats. Synpunkter har begärts in i annan ordning från berörda myndigheter, bl.a. Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen. Myndigheterna har till den 1 februari 2022 att inkomma med sina synpunkter.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 82(1)(d) anges som rättslig grund. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 i fördraget, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen uppger att inrättandet av en EU-gemensam samarbetsplattform för att stödja arbetet inom ramen för en gemensam utredningsgrupp som bygger på en teknologi som inte är beroende av vilken it-infrastruktur som medlemsstaterna använder, är något som inte kan uppnås av en eller flera medlemsstater ensamt. Detta är alltså en åtgärd som till sin natur är en sådan som behöver vidtas på EU-nivå. Det finns därför ett behov att på unionsnivå ta fram ett rättsligt bindande dokument i vilket förutsättningarna för en sådan samarbetsplattform fastställs. Att samla de olika funktioner som kan behöva användas av aktörerna i en gemensam utredningsgrupp, t.ex. både en kommunikationsfunktion och en möjlighet att utbyta data, på samma plattform är mer effektivt än att skapa ett flertal separata funktioner för detta. Förslaget är därmed även proportionerligt.

Regeringen delar bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritet- och proportionalitetsprincipen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ordförandeskapet planerar för behandling av förslaget i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete under våren.

4.2 Fackuttryck/termer

Eu-LISA	Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa.
Eppo	Europeiska Åklagarmyndigheten
Eurojust	Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete
Europol	Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning
OLAF	Europeiska byrån för bedrägeribekämpning
SIENA	The Secure Information Exchange Network Application